



ASUNTO: ORGANIZACIÓN

Modificación de Estatutos de Mancomunidad.

015/13

FD

INFORME

I. ANTECEDENTES.

Según los datos aportados por la Mancomunidad referenciada, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Con fecha X de enero de 2013, tiene entrada en la Oficialía Mayor escrito de la Mancomunidad de X, mediante el que se solicita informe en relación con la modificación de los Estatutos.
- Junto con la solicitud de informe, se acompaña copia del acuerdo de la Asamblea General, adoptado en sesión extraordinaria celebrada el X de diciembre de 2012, que recoge la nueva redacción de los artículos objeto de modificación.



- El expediente permanece en exposición pública desde la publicación del correspondiente anuncio en el Diario Oficial de Extremadura nº X, de X de enero de 2013.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- ✿ Constitución Española de 1978 (CE).
- ✿ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- ✿ El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 2 de abril (TRHL).
- ✿ Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL).
- ✿ Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (LMELM).
- ✿ Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (RPDTEL).
- ✿ Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF).

III. FONDO DEL ASUNTO.

1º. La modificación estatutaria aprobada inicialmente por la Asamblea General de la Mancomunidad de XX se realiza para adaptarlos a la LMELMEX, especialmente para recoger el contenido mínimo previsto en el artículo 11 y mantener la calificación de mancomunidad integral regulada en el artículo 19, así como para ampliar a tres el número de vicepresidentes. Las pretendidas modificaciones afectan al articulado estatutario que se relaciona a continuación:

- Artículo 1, para dar cumplimiento al artículo 11.a) de la LMELMEX se incorpora el ámbito territorial de la mancomunidad, añadiendo un nuevo apartado con el siguiente contenido: *“1.3. El ámbito territorial de la Mancomunidad será el de los municipios que la integren.”*
- Artículo 4, se introducen diversas modificaciones, con vistas a añadir determinadas prestaciones y las poblaciones a las que afectan, se reestructura la sistematización del precepto y se añaden los apartados 4.1.e), *“Prestación*



del servicio de parque de maquinaria.”, y 4.1.f), “Prestación del Servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, lavado de contenedores, línea amarilla, recogida de cartones, etc.”

- Artículo 4, para adaptar el contenido de los Estatutos a las previsiones del artículo 19 de la LMELMEX, que regula los requisitos para la calificación como integral de la Mancomunidad, se incorpora un nuevo apartado 4.1.g), “*Gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y fomento de desarrollo local.*”
 - Artículo 5, con la nueva redacción, los apartados 1, 2, 3 y 5, se adaptan al artículo 26 de la LMELMEX, los apartados 4 y 6, se adaptan al artículo 32, el apartado 7, se adapta al artículo 37 (lo recoge literalmente), y el apartado 8, se adapta al artículo 5 (que también recoge literalmente).
 - Artículo 8, relativo a las competencias de la Asamblea General, que recoge literalmente el contenido del artículo 29.2 de la LMELMEX.
 - Artículo 9, con el fin de recoger lo dispuesto del artículo 11.1.e) de la LMELMEX, se añade el apartado 5, con la siguiente redacción: “*5. Para la elección de los órganos personales de gobierno y representación de la Mancomunidad cada municipio participante tendrá un voto.*”
 - Artículo 11, sobre las funciones del Presidente, recoge casi literalmente el contenido del artículo 36 de la LMELMEX, añadiendo en el apartado 1 un subapartado d), que es redundante con el contenido del primer párrafo.
 - Artículo 16, se modifican los apartados 2 y 3, con el fin de recoger lo dispuesto en el artículo 31 de la LMELMEX, apartados 2 y 3, respectivamente.
 - Artículo 17, se modifica el apartado 1 recogiendo las previsiones del artículo 42, apartados 1 y 2.
 - Artículo 20, se modifica, recogiendo los apartados I y III, respectivamente, el contenido de los apartados 2 y 3 del artículo 46 de la LMELMEX, si bien cierra el elenco de recursos sin ampliarlo. El apartado II establece unas reglas mínimas en relación con las cuotas que deben aportar los Ayuntamientos, que podrán ser fijas y variables.
 - Artículo 24, se modifica el apartado 1, que regula lo concerniente para hacer efectivas las aportaciones municipales.
 - Artículo 29, recoge literalmente el contenido de los artículos 54 y 55 de la LMELMEX.
 - Artículo 28, reproduce casi literalmente el artículo 66 de la LMELMEX.
 - Artículo 30, recoge literalmente el contenido del artículo 56 de la LMELMEX, con la salvedad del apartado 1.c) que, en cumplimiento del mandato de la
-



norma legal, establece en un año el período mínimo de pertenencia para poder solicitar la separación voluntaria.

- Artículo 31, recoge literalmente los artículo 57 (en los apartados 1 a 5) y 58 (en los apartados 6 y 7), ambos de la LMELMEX.
- Artículo 32, en aplicación del mandato del artículo 67 de la LMELMEX regula y determina las causas de resolución.
- Artículo 33, los apartados 1 a 4 y el primer párrafo del apartado 5 recogen literalmente el contenido del artículo 68 de la LMELMEX, sobre el procedimiento de disolución, en tanto que el artículo 69, sobre publicidad del acuerdo de resolución, es traspuesto en el apartado 6. Los párrafos segundos a quinto del apartado 5, regulan la liquidación de la Mancomunidad.

2º. Para la modificación de la Mancomunidad o de sus Estatutos, el artículo 44.4 de la LBRL establece que se seguirá un procedimiento similar al de su aprobación, cuyas reglas mínimas se establecen en el apartado 3 del mismo precepto, remitiendo su regulación a la legislación autonómica. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la LMELMEX, se seguirá el procedimiento agravado detallado en el apartado 1 del precepto citado, habida cuenta las características de la modificación que se pretende llevar a cabo, referida a la modificación de sus Estatutos para adaptar su contenido a la LMELMEX, con el fin de regular el contenido mínimo previsto en el artículo 11, y mantener la calificación de mancomunidad integral, regulada en el artículo 19, además de ampliar a tres el número de vicepresidentes. Dicho procedimiento comprende los trámites que se transcriben a continuación:

- a) "Iniciación por acuerdo del órgano plenario de la mancomunidad, por sí o instancia de la mayoría absoluta de los municipios y entidades locales menores mancomunados.*
 - b) Información pública por plazo de un mes, mediante publicación en el Diario Oficial de Extremadura y en las páginas web de la mancomunidad y de cada uno de los municipios que la integran.*
 - c) Durante el plazo referido, y antes de la aprobación definitiva, se solicitará por la mancomunidad informes a la Diputación Provincial o Diputaciones Provinciales interesadas y a la Consejería con competencias en materia de régimen local, junto a la certificación del trámite efectuado y el contenido de la modificación a introducir en los estatutos.*
Ambos informes deberán emitirse en el plazo de un mes desde su requerimiento, transcurrido el cual podrán entenderse efectuados dichos trámites en sentido positivo.
-



- d) *Concluido el periodo de información pública e informe de la modificación, la Asamblea de la mancomunidad procederá a analizar las objeciones planteadas y decidirá definitivamente el contenido de la modificación que propone.*
- e) *Aprobación por el Pleno de los Ayuntamientos de cada uno de los municipios con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. Si alguno de los miembros de la mancomunidad fuera una entidad local menor, la aprobación de la modificación exigirá, además del acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Junta Vecinal, la ratificación del Pleno del municipio matriz al que pertenezca, siempre por idéntica mayoría.*
- f) *Publicación en el Diario Oficial de Extremadura y en las páginas web de la mancomunidad y de cada uno de los municipios que la integran.*
- g) *Inscripción en el Registro de Entidades Locales estatal y autonómico, así como en cualquier otro en que proceda por la naturaleza de las previsiones contenidas en los estatutos."*

El artículo 44.2 de la LBRL establece que *"Las mancomunidades ... se rigen por sus Estatutos propios."*, en tanto que el artículo 10.1 de la LMELMEX reconoce la naturaleza reglamentaria de los estatutos disponiendo que son *"... la norma reguladora básica de la mancomunidad, tienen la naturaleza jurídica de disposición reglamentaria y a ellos estarán sometidos la propia mancomunidad y los municipios y entidades locales menores que la integren."*, lo que explica que se siga un procedimiento tan estricto y participativo en su aprobación. No obstante, parece de interés advertir que el procedimiento detallado difiere de las reglas mínimas establecidas en la norma básica estatal, artículo 44.3 de la LBRL, en que la norma autonómica no requiere para la modificación de los nuevos estatutos el trámite de elaboración por *"... los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea."* [Apartado a) del precepto citado], lo cual no debe suponer problema alguno por cuanto se exige que el procedimiento de modificación sea similar (no idéntico) al de creación, de lo que se concluye que puede tener diferencias con aquél. Por lo demás, el procedimiento previsto es suficientemente garantista y está también en consonancia con las previsiones de los artículos 36 del TRRL y 33 y 35 del RPDETEL.

3º. Por lo que respecta al contenido de los Estatutos, la norma básica, artículo 44.2 de la LBRL, exige que *"... Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento."* Y añade a continuación en el párrafo segundo que *"En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados."* Además de en el precepto citado, su contenido mínimo se regula también en los artículos 36 del TRRL y 34 del



RPDTEL, ambos con redacción casi idéntica, y sobre todo en el artículo 11 de la LMELMEX que, integrando el contenido de los preceptos citados, establece que “Los estatutos de las mancomunidades deberán contener necesariamente al menos las siguientes determinaciones:

- a) *Municipios y entidades locales menores que la integren y su ámbito territorial.*
- b) *Denominación, que deberá ser única y no podrá dar lugar a confusión con la de otras mancomunidades preexistentes.*
- c) *Lugar o lugares en que radiquen sus órganos de gobierno y administración.*
- d) *Fines, competencias, potestades y prerrogativas.*
- e) *Normas relativas a los órganos de gobierno y administración, su composición y atribuciones, así como la forma de designación y cese de sus miembros, sin perjuicio de las previsiones que al respecto se deriven de la normativa de régimen local que resulte de aplicación.*

Para la elección de los órganos personales de gobierno y representación de la mancomunidad, el procedimiento estatutario que regule el sistema de elección de los mismos, cuando proceda, determinará la atribución de un voto por cada municipio o entidad local menor participante.

- f) *El sistema de votación para la adopción de aquellos acuerdos que no vengan referidos a la elección de los órganos personales de gobierno y representación de la mancomunidad.*

Dicho sistema podrá determinar el valor del voto atribuido a cada municipio o entidad local menor participante de tal forma que sin ser proporcional se tome en consideración la población de los distintos municipios agrupándola por tramos o escalas teniendo asignado la menor de ellas un voto y no pudiendo exceder de cinco la asignación derivada del tramo superior. En defecto de regulación estatutaria se aplicarán los siguientes tramos:

De 1 hab. a 2.000 hab. 1 voto.

De 2.001 hab. a 4.000 hab. 2 votos.

De 4.001 hab. a 6.000 hab. 3 votos.

De 6.001 hab. a 8.000 hab. 4 votos.

De 8.001 hab. en adelante 5 votos.

- g) *Normas de funcionamiento interno y organización complementaria de la mancomunidad.*
- h) *Recursos económicos y, especialmente, las aportaciones y los compromisos de los municipios que la forman, así como las normas reguladoras de su cumplimiento.*
- i) *Plazo de duración y las causas y procedimiento de disolución, con respeto a las previsiones de esta ley.*
- j) *Requisitos para la adhesión de nuevos miembros y la separación de municipios integrantes de la mancomunidad.*



- k) *Régimen del personal a su servicio, con previsión expresa de la situación en que quedará el personal de la mancomunidad en caso de disolución y separación, estableciendo el modo en que se extinguirán las relaciones laborales o, por el contrario, será asumido completa o parcialmente por los distintos municipios y entidades locales previamente integrados con respeto, en todo caso, a su respectiva población y a los servicios que reciban.*
- l) *Causas y procedimiento de disolución, así como la forma de liquidación de la mancomunidad.*

4º. Una de las particularidades de la LMELMEX, como ya anuncia desde su exposición de motivos, es la introducción de un régimen diferenciado entre las mancomunidades tradicionales y aquellas otras que *“... se han configurado de hecho como especiales instrumentos de cooperación que, bajo la premisa de esa prestación de servicios, constituyen en realidad una decidida herramienta de mejor y más adecuada vertebración del territorio, así como para el desarrollo social, económico y cultural de sus poblaciones. Estas mancomunidades, que favorecen e impulsan de forma significativa un desarrollo sostenible, equilibrado e igualitario de sus respectivos entornos y que, en definitiva, constituyen la primera de las dos materias que aborda de esta ley, fueron objeto de calificación como integrales por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura ...”* La calificación y descalificación de las “Mancomunidades Integrales” se regula en los artículos 19 a 24, exigiendo el artículo 19.2.a) que los estatutos recojan expresamente la previsión añadida mediante el artículo 4.1.g). La calificación integral conlleva un cierto orden de prevalencia, como el régimen de las relaciones de coordinación del ejercicio de las competencias de las mancomunidades integrales mediante planes sectoriales, regulado en el artículo 63 de la LMELMEX, o las medidas de fomento, establecidas en el artículo 64 de la misma norma. Por lo demás, la calificación comporta determinadas particularidades, especialmente en materia de selección de personal y sus situaciones en caso de disolución (artículos 43 y 44, respectivamente), que en la práctica son aplicables a cualquier mancomunidad, esté calificada o no como integral, como también son aplicables a todas las mancomunidades las medidas de información contenidas en los artículos 61 y 62.

5º. Revisado el expediente, con el acuerdo de la Asamblea General de la Mancomunidad de 19 de diciembre de 2012, que recoge de manera detallada la totalidad de las modificaciones de los estatutos (así lo exige el artículo 66.1.c) de la LMELMEX), este funcionario considera que tanto el procedimiento (el propio acuerdo de 19 de diciembre de 2012 ordena expresamente que deben seguirse *“... todos los pasos contemplados en el artículo 66 del mencionado texto legal.”*) como el articulado



estatutario se ajustan a la legalidad vigente. No obstante, en relación con uno y otro, se realizan las siguientes observaciones:

1. En relación con el procedimiento. Desde una perspectiva formal se advierte que no queda claro si el referido acuerdo de iniciación del procedimiento de modificación ha sido adoptado con el quórum de mayoría absoluta exigido en el artículo 31.3.c) de la LMELMEX: “3. *Se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Asamblea en los supuestos determinados por las leyes. En todo caso se exigirá la mayoría absoluta para la adopción de los acuerdos siguientes: ... c) Propuesta de modificación de los estatutos.*”

2. Artículo 5.1. El apartado 2.c) incluye como órgano de gobierno a la Junta de Gobierno, que conforme al artículo 25 es un órgano de asistencia: “*El gobierno y la administración de la mancomunidad corresponden a la Asamblea, integrada por todos los representantes de los municipios y entidades locales menores mancomunadas, y a su Presidente, asistidos por la Junta de Gobierno.*”

3. Artículo 5, apartados 4 y 6. Al establecer la composición de la Junta de Gobierno en el apartado 4 se prevé que formen parte de la misma “... *dos vocales elegidos de conformidad con lo establecido en los presentes Estatutos.*” Sin embargo, quedando regulado su régimen, se observa la falta de previsión estatutaria en relación con la eventual designación de tales vocales, a salvo de que esté contenida en alguno de los preceptos no modificados.

Así mismo, para mejorar la sistematización del artículo, se recomienda pasar el apartado 5 al 4, regulando la Junta de Gobierno en los apartados 5 y 6.

4. Artículo 9. Se ha añadido un nuevo apartado, con la siguiente redacción: “5. *Para la elección de los órganos personales de gobierno y representación de la Mancomunidad cada municipio participante tendrá un voto.*” Sin embargo, se observa la falta de previsión estatutaria en relación con la eventual designación del vocal cada municipio que haya de ostentar tal prerrogativa, a salvo de que esté contenida en alguno de los preceptos no modificados o los estatutos prevean un sólo vocal por entidad.

5. Artículo 11.1.d). Al regular las atribuciones del presidente se incorpora un apartado d), que no está previsto en la regulación del artículo 36.1 de la LMELMEX, con el siguiente contenido: “d) *Todas aquellas que la normativa sobre régimen local atribuya al Presidente para el cumplimiento de las competencias que tiene atribuidas.*” Además es redundante con el contenido fijado en la cabecera, tanto del precepto legal



como del estatutario: *“El Presidente de la Mancomunidad... ostentará todas las competencias que le atribuya la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma de Extremadura que le sea de aplicación a las mancomunidades.”* Debe advertirse que aquí se está refiriendo a competencias en tanto que el novedoso apartado d) del estatuto alude a atribuciones, pero ambas expresiones, en el contexto en el que se emplean, son sin duda sinónimas.

6. Artículo 24. Al regular las aportaciones municipales establece al inicio que *“Las aportaciones económicas de los municipios se realizarán en la forma y plazos que determine la Asamblea General. ...”*, en tanto que el artículo 50.2 de la LMELMEX exige que esas determinaciones se realicen los estatutos al disponer expresamente que *“2. Las aportaciones económicas de los municipios y entidades locales menores incorporados a cada mancomunidad se realizarán en la forma y plazos que estatutariamente se determinen. ...”* A mayor abundamiento se señala que este precepto está en consonancia con los mandatos contenidos en los artículos 11.g) y 46.2.b) de la LMELMEX.

Conforme a lo que antecede y en cuanto la modificación estatutaria que se pretende, este funcionario considera que se ajusta al ordenamiento jurídico, al no contener pactos que perjudiquen a terceros, ni contrarios a principios de buena administración, por lo que, a salvo de las observaciones realizadas, nada obsta para que esta Excm. Diputación Provincial, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 44.3.b) de la LBRL [con la redacción de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre], 66.1.c) de la LMELMEX y 35.1.b) del RPDTL, en relación con el apartado 2 del mismo precepto, pueda emitir el correspondiente informe en relación con la modificación de sus Estatutos, propuesta por la Mancomunidad de XX.

Badajoz, enero de 2013.